

La LOLF : à la recherche de la confiance perdue ?

Alain LAMBERT

Confiance ! Un mot simple. Si lourd de sens... Le verbe *confier* révèle que l'on remet quelque chose de précieux à quelqu'un, en se fiant à lui et en s'abandonnant ainsi à sa bienveillance et à sa bonne foi¹. Ce mot inspire naturellement une grande solennité. Il n'autorise pas la légèreté : c'est une notion à la fois fondamentale et dangereuse.

Fondamentale car, sans elle, il est impossible d'envisager l'avenir et de chercher à bâtir un projet solide dans le temps : c'est la confiance qui rend possible le développement de la société et le fonctionnement de la démocratie². Dangereuse, car elle présente le risque de la trahison par celui qui, bénéficiant de notre confiance, ne répond pas aux espoirs que nous avons placés en lui³ : « *le trop de confiance attire le danger* » déclarait Corneille⁴.

« *La Confiance se gagne en gouttes et se perd en litres* » écrivait Jean-Paul Sartre. Aujourd'hui, cette « Confiance » est au cœur de l'action publique, du débat public et des relations individuelles. Malheureusement notre État et notre corps politique semblent la détruire. Elle est devenue un simple élément de langage, un mot à la mode. Elle semble l'outil préféré pour titrer l'œuvre du législateur, à l'image de la loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004⁵, de la loi pour la confiance dans la vie politique de 2017⁶, de la loi pour un État au service d'une société de confiance de 2018⁷ ou encore de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire de 2021⁸. Des titres, des titres, mais qu'en est-il du contenu ?

Cette omniprésence de la confiance dans les intitulés — une manière de s'auto-persuader par d'incessantes répétitions. Mais est-elle réellement présente chez les Français ? Sans surprise, la réponse est négative. Il existe au contraire une frustration croissante des citoyens français vis-à-vis de leur système politique et de ceux qui les dirigent : plus de 50% des sondés n'ont pas confiance dans les institutions politiques⁹. La confiance ressemble aujourd'hui à une sorte de château de cartes pouvant s'écrouler à tout moment, un édifice en paille, brandis par les décideurs publics mais rejetés par les citoyens.

L'esprit de la LOLF et ses dispositions ont été pourtant édifiés sur le socle de la confiance. Ce socle de confiance a constitué les fondations indestructibles sur lesquelles une nouvelle gestion publique pourrait s'appuyer. Nous souhaitons solennellement marquer et garantir notre confiance « *a priori* » aux gestionnaires publics en affirmant explicitement leur liberté d'action, au moyen d'un rééquilibrage des institutions en charge du pouvoir financier. Sans confiance il n'y a pas de liberté, sans liberté, il n'y a pas de confiance. L'ambition de la LOLF était donc clairement de changer de paradigme en matière budgétaire et financière.

¹ MARZANO Michela, *Qu'est-ce que la confiance ?*, Cairn, 2010, p.53.

² LUHMANN Niklas, *La Confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Economica, 2006.

³ MARZANO Michela, *Qu'est-ce que la confiance ?*, *op.cit.*

⁴ P. CORNEILLE, *Le Cid*, 1637.

⁵ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁶ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁷ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁸ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

⁹ Sciences Po CEVIPOF, *En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ?*, Le baromètre de la confiance politique, vague 13, janvier 2022.

Le corollaire de la confiance est la responsabilité. Responsabiliser consiste à faire prendre conscience au bénéficiaire de la confiance du devoir qui devient le sien d'assumer les conséquences de ses choix. Puis, plus près encore de la confiance, s'impose la transparence puisque la finalité de la LOLF était de faire en sorte que les finances publiques soient comprises par des ménages comme si c'était leur propre budget. Certes, il est impossible de comparer l'organisation d'un État avec celle d'un ménage, mais la LOLF devait offrir à l'ensemble des Français un accès facile à toutes les informations financières ; la compréhension favorisant la confiance.

Malheureusement, aujourd'hui, un peu plus de 20 ans après sa naissance, la vérité oblige à reconnaître que le résultat n'est pas à la hauteur des espérances de ses fondateurs. La confiance a disparu. A moins qu'elle ne soit jamais née. Le principe de confiance *a priori* sur lequel reposait l'esprit de la réforme ne s'est jamais vraiment établi. Comme si la défiance était consubstantielle à l'administration française. Cet échec collectif constitue toujours l'obstacle majeur pour la transformation de l'action publique. La culture administrative de la défiance ne parvient pas à s'inverser. Les citoyens attendent des changements radicaux de pratiques dans la mise en œuvre de l'action publique, ce que la LOLF a pourtant tenté d'impulser, hélas sans succès.

Sortir des dogmes et des pratiques administratives usées pour revenir à l'esprit de la LOLF et l'adapter aux enjeux actuels est devenu une urgente nécessité, si ce n'est un devoir d'État. Comment ? En s'interrogeant sur la conception de la LOLF, en pointant les obstacles effritant ce principe cardinal ayant guidé cette réforme, et en proposant des perspectives concrètes pour la retrouver.

*

* *

I. L'élaboration, la conception et les principes de la LOLF : un principe cardinal de confiance

À la fin du XX^{ème} siècle, l'Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances s'est révélée inadaptée aux exigences nouvelles des finances publiques. Une réforme s'imposait alors. Son succès dépendait, cependant, de l'existence d'une conjoncture politique favorable. Une démarche transpartisane s'imposait. Il en fut ainsi dans notre engagement avec Didier Migaud. Des instruments inédits furent prévus pour améliorer le cadre financier de l'État ; l'espoir d'un changement de paradigme était né.

A. L'élaboration et la conception de la LOLF : l'œuvre majeure d'un Parlement confiant pour moderniser le cadre des finances publiques

Nous célébrions, au soir du 28 juin 2001, l'adoption par le Parlement de la LOLF. Cette improbable œuvre législative financière était *en sus* une initiative parlementaire, une première dans l'histoire de France puisque tous les précédents textes budgétaires avaient été adoptés à l'initiative des gouvernements.

« Ce soir, il est un endroit dans le monde où des femmes et des hommes d'idées bien différentes, voire souvent opposées, ont le génie de s'accorder pour redonner sens à leur démocratie et redonner vie et force à leur État. Cet endroit, grâce à vous, c'est la France (...). Ce soir, je suis fier parce qu'en cet instant, je crois participer avec vous à l'expression solennelle de la volonté générale du peuple français. Je suis fier d'être parlementaire de la République française. Je suis fier du Sénat, qui n'est jamais si grand que lorsqu'il donne à la loi la force de servir plusieurs générations. Je suis fier de rendre ses droits au peuple, qui doute parfois légitimement de la politique et des politiques, pour qu'il accepte, demain, en toute transparence, de mieux assumer toutes ses obligations »¹⁰.

Ces mots, remplis d'émotion, illustraient ce travail parlementaire inédit. En effet, bien que l'ancien système tirait ses origines de l'Ordonnance de 1959 qui était d'une nécessité avérée à l'époque, personne ne croyait réalisable cette réforme tant cette ordonnance avait acquis le rang de totem normatif français. En qualité de rapporteur général du budget de la commission des finances du Sénat de 1995 à 1998, j'avais pu en percevoir les limites. D'une part, elle minimisait, pour ne pas dire écartait presque complètement le Parlement de la discussion et du contrôle budgétaire. D'autre part, elle ne permettait pas de connaître la situation réelle de nos finances publiques, et générait une gestion très peu efficace de l'État. Mise en place avec l'avènement de la Vème République, l'Ordonnance définissait un système de gouvernance et de gestion des finances publiques qui ne permettait plus à l'État, dans un contexte national et international en pleine mutation, de répondre à ses besoins stratégiques et à ses missions nouvelles¹¹.

Après 36 tentatives avortées, une réforme d'ampleur s'imposait. C'est donc dans ce contexte que le 28 juin 2001 fut un moment démocratique rare issu d'un travail parlementaire inédit : une nouvelle Constitution financière est adoptée, en pleine cohabitation. Avec Didier Migaud, nous n'avions pas le sentiment d'avoir élaboré une simple réforme comptable ni même budgétaire. Nous avons conçu l'espoir de revivifier notre démocratie, et avons choisi la sagesse en cessant de vouloir raffiner ce texte jusqu'à une perfection qui nous paraissait inaccessible, mais en le rendant définitif avant le tumulte de la présidentielle qui s'annonçait.

Nous étions heureux et fiers d'avoir, toute sensibilité confondue, écrit ensemble une page de notre histoire budgétaire ! Heureux et fiers de rendre au peuple, qui doutait déjà, et peut-être doute-il encore, des politiques, ses droits pour qu'il accepte, dans la clarté et la transparence, de mieux assumer lui-même ses propres obligations. Ce travail n'aurait pas été possible sans la confiance des parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, et de l'Exécutif, du président de la République comme du Premier ministre. Nous étions ensemble confiants sur cette réforme. Restait-il encore à la mettre en œuvre.

B. Les principes de la LOLF : moderniser l'État et renforcer le fonctionnement démocratique des institutions

Certains prétendent que la LOLF est née d'un contexte international épris de *new management* ou de néolibéralisme. Ce n'est pas exact. Elle répondait à une nécessité de moderniser notre action publique, compte tenu de la révolution liée à l'adhésion de la France à l'euro. Deux idées majeures, et d'égales importances, ont fondé le texte.

¹⁰ Extrait de l'intervention d'Alain Lambert lors du vote du projet de loi organique relative aux lois de finances, le 28 juin 2001, au Sénat.

¹¹ Pour plus de précisions : V. notamment LAMBERT Alain, *Déficits publics, La démocratie en danger*, 2013.

1. Moderniser l'action publique supposait de diffuser une nouvelle culture administrative fondée sur l'efficacité, la transparence et la responsabilité

D'abord, la LOLF visait à engager une révolution copernicienne dans l'administration. Notre volonté était de mettre un terme à la logique bureaucratique et paperassière caractérisant tant l'action publique. Efficacité semblait une notion inconnue de l'administration. Moderniser l'action publique supposait de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat ; les dépenses devant être pensées par rapport à la finalité poursuivie.

Ensuite, dans un objectif de transparence, nous avons fait le pari d'une nouvelle nomenclature budgétaire (mission, programme, action), afin d'offrir une vue globale des finances publiques aux gestionnaires publics, mais surtout aux citoyens. Aujourd'hui, les politiques publiques menées peuvent être plus facilement identifiées, lesquelles comprennent des indicateurs de performance. Poursuivant cet objectif d'une plus grande lisibilité, les projets annuels de performance comme les rapports annuels de performance visaient à éclairer l'action administrative et l'évaluer. Nous n'avons jamais imaginé qu'ils deviennent des monstres de bureaucratie.

Enfin, cette nouvelle culture administrative devait être fondée sur la responsabilité, corollaire de la confiance accordée. La plus grande liberté d'action des gestionnaires publics avait pour contrepartie naturelle de les rendre responsables des résultats obtenus. Par une responsabilité managériale et une responsabilité de gestion affirmées, nous devions permettre aux gestionnaires de disposer de véritables leviers d'actions, de marges de manœuvre élargies, pour prendre les orientations et les décisions les plus pertinentes.

2. Renforcer le fonctionnement démocratique de nos institutions nécessitait de rééquilibrer les pouvoirs financiers entre l'Exécutif et le Parlement

Outre la transformation de l'action publique, la LOLF avait également pour ambition d'instaurer une démocratie financière. Nous voulions revaloriser le rôle du Parlement en matière budgétaire, et avions pour ambition de replacer le Parlement au cœur de l'élaboration, de l'adoption et du contrôle du budget.

Des mesures concrètes furent alors consacrées. Le débat d'orientation budgétaire a été institutionnalisé et considérablement renforcé, dans le but d'associer étroitement le Parlement à l'élaboration du budget et aux arbitrages stratégiques en résultant. Les parlementaires purent par ailleurs proposer d'augmenter les crédits de certains programmes, voire de créer de nouveaux programmes. Le pouvoir de contrôle du Parlement, notamment des commissions des finances, a également été largement étendu ; ces dernières ayant la possibilité de procéder à des investigations sur pièces et sur place, conduire des auditions ou encore demander la communication de renseignements ou de documents administratifs et financiers.

Ces trois exemples démontrent la volonté d'un rééquilibrage entre l'Exécutif et le Législatif. Il s'agissait de redonner le pouvoir au Parlement, à la représentation nationale, sur la gestion de nos finances publiques. Pour repenser notre système budgétaire, il était crucial de renforcer le fonctionnement démocratique de nos institutions, en rééquilibrant les pouvoirs financiers entre l'Exécutif et le Parlement. Il était crucial de placer le Parlement, incarnation du Peuple, au cœur de l'élaboration du budget.

II. La mise en œuvre de la LOLF : feu la confiance

La défiance persistante et le dogme du contrôle *a priori* sont antinomiques avec la société de confiance, surtout lorsque l'État se prétend à son service. Force est de constater que l'essence originelle de la LOLF n'a pas trouvé l'écho attendu dans le déploiement de l'action publique.

A. L'inertie des gestionnaires publics s'expliquant par l'absence de changement des pratiques administratives

La logique de performance, fondée sur la confiance, que nous voulions instituer n'a pas réussi à se diffuser. Elle s'est noyée dans un excès de détails, au détriment du pragmatisme et du bon sens. L'administration n'a pas changé ses pratiques, le système n'a pas voulu se transformer.

Il n'y a pas eu de développement intelligent du contrôle *a posteriori*, puisqu'il n'était plus le corollaire indispensable du principe de confiance *a priori*, celui-ci n'ayant pas été instauré. En effet, oser la confiance suppose d'offrir plus de marges de manœuvre aux gestionnaires, à laisser à leur diligence les redéploiements au sein du programme. La LOLF souhaitait donner aux gestionnaires publics une plus grande liberté d'action avec pour contrepartie de les rendre responsables des résultats obtenus : la responsabilité managériale et la responsabilité de gestion étaient indispensables, comme corollaires à la liberté des gestionnaires. La hiérarchie administrative et notre système institutionnel sont autant d'obstacles à la diffusion d'une confiance partagée entre les agents d'un même ministère et s'oppose même au développement d'une confiance mutuelle entre les administrations. Disons-le : finalement, les agents publics s'épuisent à renseigner d'innombrables informations statistiques, souvent peu en rapport avec leur activité réelle, et qui ne sont examinées par personne. Ils sont liés par une procédure administrative inefficace, les empêchant d'agir en responsabilité.

Relevons le paradoxe existant dans la responsabilité du gestionnaire : le contrôle des résultats reste concentré à un niveau strictement interne à l'administration, alors que le Parlement et les citoyens devraient être les premiers destinataires des résultats des gestionnaires publics. D'autant que l'opacité des sanctions disciplinaires en cas de faute du gestionnaire ne participe pas à un régime de responsabilité opérationnelle.

Du côté des ordonnateurs, la responsabilité du ministre est également opaque et relativement illusoire, le responsable de programme faisant écran à l'engagement de la responsabilité politique du ministre. Celui peut toujours s'abriter sur le fait qu'il ne peut pas suivre matériellement la gestion quotidienne de son ministère. Le fonctionnaire quant à lui peut soulever les instructions données par ce dernier ou son cabinet dont la traçabilité reste largement à s'appliquer.

En somme, la responsabilité des gestionnaires publics ne correspond pas aux attentes des citoyens en matière d'efficacité et d'efficience de l'action publique. Nous devons reconnaître, d'une part, que la responsabilisation par l'incitation n'a pas effacé le réflexe de la crainte de la répression et, d'autre part, que le concept de performance des gestionnaires publics a tardé à pénétrer la culture de gestion publique¹².

¹² Pour plus de précisions : V. LAMBERT Alain, « Liberté, confiance et responsabilité : la triade de l'éthique du nouveau gestionnaire public », Revue française d'administration publique, Institut national du service public, 2022.

B. Un Parlement impuissant n'ayant pas saisi les instruments lolfiens

L'ambition de la LOLF était de réduire le temps parlementaire consacré au projet de loi de finances initial et consacrer les efforts sur la loi de règlement, c'est-à-dire consacrer les efforts sur la reddition des comptes et l'évaluation des politiques menées. Or, le Parlement continue à entrer dans le menu détail des comptes en loi de finances initiale, sachant que ces derniers ne sont que prévisionnels. Ce temps parlementaire n'a pas grand intérêt, d'autant plus lorsque nous sommes dans une situation de fait majoritaire. Faire semblant de décider alors que tout est déjà arbitré est vain. Au contraire, le Parlement devrait concentrer son action sur l'examen des résultats de l'exercice par ministère, par programmes, mais surtout en auditionnant les ministres ou les responsables de programme. Cette méthode permettrait clairement d'expliquer les aléas survenus en gestion, ainsi que de proposer des évolutions pour les années suivantes. Cette méthode consiste à respecter l'esprit de la LOLF c'est-à-dire : faire confiance aux gestionnaires *a priori*, et à exercer un contrôle de la représentation nationale *a posteriori*.

Concrètement, le débat d'orientation budgétaire de 2006 – premier débat sous le giron de la LOLF – fut déjà très décevant. Outre le fait que le débat n'a duré que quelques heures, notons la présence minimale d'une dizaine seulement de parlementaires. Les parlementaires participant au débat se sont concentrés sur la sincérité des prévisions gouvernementales ou encore sur la prévision de la croissance en occultant complètement la discussion autour de la nouvelle nomenclature budgétaire. Pour réintroduire du contradictoire dans le débat il serait sans doute judicieux que le gouvernement puisse présenter par programmes ou par missions, des projets alternatifs. Le but serait de recentrer le débat sur l'analyse des propositions, de redynamiser le débat et bien sûr revaloriser l'avis du Parlement.

Par ailleurs, le bilan de la réhabilitation de la loi de règlement est également décevant. L'enjeu était de faire de la loi de règlement un moment charnière du contrôle parlementaire. Si l'intention était vertueuse, les conséquences sont dramatiques, car le Parlement ne dispose pas du temps nécessaire pour analyser minutieusement ces documents. Il ne dispose que d'un délai court durant lequel le calendrier législatif est traditionnellement très chargé. Recentrer le temps parlementaire sur l'examen de la loi de règlement est une nécessité : quelle est l'utilité d'un débat pour adopter un nouveau budget si l'évaluation du budget précédent n'a pas été sérieusement effectuée ?

C'est ainsi la défiance qui l'a emporté en continuant à marquer profondément le fonctionnement public, elle continue de dominer la gestion publique au détriment de l'efficacité, du bon sens et de l'évaluation *ex post*. D'une nouvelle constitution financière qui visait la réforme de l'État par la performance, en s'appuyant sur les résultats et non sur les moyens, il s'en est suivi une batterie gigantesque d'indicateurs totalement indifférents au Parlement, et *a fortiori* aux citoyens, qui présenterait l'utilité de vouloir infléchir le budget initial alors que c'est précisément la fonction de l'Exécutif de proposer chaque année un budget.

Dans son allocution d'ouverture du colloque sur la LOLF du 9 décembre 2011, Didier Migaud, alors Premier président de la Cour des comptes, résumait parfaitement ce qu'est devenue la LOLF :

« La LOLF a constitué une démarche ambitieuse. [...] Mais l'appropriation et l'exploitation des documents budgétaires par les parlementaires, la diffusion d'une culture de la confiance et de la responsabilisation du haut en bas de la hiérarchie de l'administration de l'Etat, l'affirmation d'une logique de résultats, de performance et

de ses conséquences de celle-ci, la maîtrise de nos comptes publics, tout cela va à l'encontre de pesanteurs aux rigidités très fortes. Un texte ne résout pas tout. La fixation de règles est nécessaire mais pas suffisante ».

III. L'avenir de la LOLF : osons la confiance en redéfinissant notre culture administrative, en créant une responsabilité des gestionnaires publics et en revalorisant le rôle du Parlement¹³

Bien que l'application de la LOLF se soit peu à peu éloignée des objectifs initiaux, rien n'est perdu, l'esprit des fondateurs peut être retrouvé : oser la confiance nécessite simplement que de la volonté et de la détermination pour une réorientation des contrôles et le développement de la responsabilité managériale, nécessitant dès lors une remise en cause profonde des paradigmes actuels de la responsabilité des gestionnaires publics.

A. Oser la confiance nécessite d'abord d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics, de réorienter les contrôles et de développer la responsabilité managériale

Bien que les fondateurs de la LOLF n'aient jamais confondu gestion publique et gestion privée, il a été considéré que la culture du résultat et les leviers managériaux expérimentés dans le privé pourraient inspirer la sphère publique.

Oser la confiance suppose donc d'offrir plus de marges de manœuvre aux gestionnaires publics. La voie de la pluriannualité est nécessaire, car l'action publique se déploie selon un cycle qui ne tient pas compte du calendrier grégorien¹⁴.

Elle invite à la contractualisation entre les ministères gestionnaires et le ministère des comptes publics, afin de renforcer la confiance entre les deux administrations. Les aléas survenant en gestion devraient être examinés avec une transparence exigeante. La mise en place d'un tel système suppose une cartographie des risques, l'instauration d'une gouvernance adaptée et l'appropriation d'un contrôle interne de niveau équivalent à celui prôné par la direction du budget. Pour donner une force symbolique à cette nouvelle alliance, les services du contrôle budgétaire ministériel seraient intégrés au ministère gestionnaire : la date du 1er janvier 2025 doit être fixée pour cette bascule, afin que les administrations puissent adapter leur pratique en adéquation avec cette nouvelle logique. La budgétisation initiale devrait enfin en ressortir plus sincère et globale, avec une fongibilité réelle hors dépenses de personnel.

Dans cette perspective, si le principe soi-disant cardinal de séparation des ordonnateurs et des comptables doit être respecté, il ne peut plus rester un dogme nuisible lorsqu'il oblige à des contournements administratifs ou comptables lourds et coûteux. Des modèles d'organisation dérogatoires plus performants sont au contraire possibles : l'intégration des systèmes d'information en constitue un exemple significatif. Le droit doit donc être adapté pour prévoir les possibilités de dérogation lorsque ses effets seront mieux assurés par d'autres moyens.

¹³ La présente partie reprend les perspectives dégagées par Alain LAMBERT dans l'article précité « Liberté, confiance et responsabilité : la triade de l'éthique du nouveau gestionnaire public ».

¹⁴ BASSÈRES J. et PACAUD M., *La responsabilisation des gestionnaires publics*, 2020.

B. Oser la confiance nécessite ensuite de supprimer la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, au bénéfice d'une responsabilité des gestionnaires publics

La question lancinante de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) doit être traitée avec sérénité et bonne foi de toute part. Elle rentre en totale contradiction avec l'esprit de la LOLF : la protection de l'efficacité de l'action publique est incompatible avec une présomption de mauvaise foi des gestionnaires. Comment expliquer qu'aucune étude approfondie n'ait jamais été réalisée afin de comparer le coût des défaillances constatées et celui de toutes les procédures de prévention propres à la sphère publique ?

Contrairement à l'esprit de la LOLF, la RPP est la quintessence du contrôle *a priori*, exhaustif et non hiérarchisé, du soupçon et de la répression. À chaque délit financier important en montant ou en déshonneur, les pouvoirs ont toujours tenté de répondre par des projets de textes, rarement adoptés, car excessifs et donc inapplicables. Dans le domaine de la gestion publique, les cas véritablement graves sont ceux qui résultent d'une intention délictuelle, comme la malhonnêteté : dans ce cas, la responsabilité pénale exerce son office. Ainsi, dans son acception actuelle, la RPP nuit à l'objectif de performance, alors que le contrôle interne et la normalisation par les systèmes d'information offrent des garanties suffisantes d'exhaustivité et de fiabilité des comptes.

La RPP doit donc être supprimée et les fonctions qu'elle exerce intégrées dans un nouveau régime. La crainte de la mise en jeu de la RPP contraint les comptables publics à produire un nombre important d'actes superflus et contre-productifs et peut les conduire devant la Cour des comptes pour des sommes et des enjeux parfois dérisoires. Cette situation éclaire la question controversée des remises gracieuses qui se justifient par la décision d'imposer la sélectivité au lieu de l'exhaustivité. La RPP s'applique de surcroît aux seuls comptables alors que la grande majorité des manquements a pour origine une erreur de l'ordonnateur qui n'était pas identifiée en amont.

Il pourra être objecté que la RPP assure au comptable public une protection vis-à-vis de l'ordonnateur notamment en refusant de payer une dépense irrégulière¹⁵. Cet argument, peu respectueux de l'honneur des comptables, tombe dès lors qu'un nouveau régime de responsabilité venant en remplacement visera les ordonnateurs au même titre que les comptables.

La réforme issue de la dernière ordonnance sur le sujet ne résoudra probablement rien dans l'apaisement de la crainte des agents.

C. Oser la confiance nécessite enfin de revaloriser le rôle du Parlement

L'ambition de la LOLF comportait également la revalorisation du rôle du Parlement dans la gestion publique. Encore fallait-il que les parlementaires se saisissent de tous les pouvoirs qui ont été mis à leur disposition.

Le Parlement doit, vingt ans après l'adoption de la LOLF, réaliser que la Constitution de la Vème République ne lui confère que peu de compétences dans la construction budgétaire, mais qu'il dispose de pouvoirs plus étendus sur le contrôle. Les parlementaires ont une opportunité

¹⁵ BASSÈRES J., « L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, le point de vue du directeur général de la comptabilité publique », Revue du Trésor, 2006.

unique pour redonner sens à leur fonction par le suivi et le contrôle de la gestion publique¹⁶ : ils doivent, en loi de finances initiale, établir des critères sur lesquels ils évalueront les résultats des programmes qui leur sont soumis. Ainsi le gestionnaire saura sur quelle base sa responsabilité politique sera examinée.

Le Parlement doit se poser en interlocuteur permanent des responsables de programmes et organiser chaque année des auditions de reddition de compte pour apprécier leurs initiatives sur le modèle de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen. En cas de demande, il devra leur délivrer (ou refuser) des quitus pour leur gestion, qui vaudraient également pour le ministre de tutelle.

Le temps parlementaire étant si mesuré, une inversion pure et simple du temps consacré à la loi de finances initiale doit enfin s'opérer avec la loi de règlement. Cette mesure radicale délivrerait un message historique sur la place que le Parlement entend prendre dans le contrôle et l'évaluation de l'action publique. Elle s'imposerait comme une loi de résultat pouvant justifier des modifications de trajectoire initiale. La fonction parlementaire comme celle de gestionnaire gagneraient en réenchantement et en capacité à répondre de leurs missions.

*

* *

Pour conclure, la LOLF est née d'une conjonction politique astrale dans le domaine des finances publiques ; il s'agit du seul texte relatif aux lois de finances d'origine parlementaire et transpartisane. La LOLF s'est voulue, dès sa naissance, une réforme d'ampleur et globale d'un cadre budgétaire et financier vieillissant. Elle a imprimé une idée puissante, celle de la confiance *a priori* conférée aux gestionnaires, à charge pour eux de rendre compte à la fin de chaque exercice. Elle a délivré un message beaucoup plus large que celui des finances, le message d'une urgente et nécessaire transformation de l'action publique. Une action publique fondée sur la confiance, sur la liberté, sur la responsabilité, sur la transparence, sur l'efficacité qui place enfin le citoyen et l'usager au cœur de la mission, et qui place l'administration à son service. Elle n'y est pas parvenue. Cette réforme a été mise sous camisole afin que la liberté qu'elle offrait, assortie d'une responsabilité légitime, ne puisse pas s'exercer tant elle semblait suspecte au système institutionnel. Par manque de confiance, tant à l'égard des gestionnaires que vis-à-vis du Parlement. Des pistes de réflexion concrètes et opérationnelles ont été dégagées. Il est temps de déclencher la deuxième révolution copernicienne de notre cadre budgétaire. L'occasion est d'autant plus évidente qu'après la LOLF, il nous faut réaliser la grande LOLF, c'est-à-dire celle qui consolide toutes les actions et les administrations publiques, au sens du droit européen. Alors que le Gouvernement ne cesse de promouvoir « *un État au service d'une société de confiance* », notre pays ne peut pas se nourrir d'un principe de défiance *a priori* au regard des enjeux environnementaux, sociaux et démocratiques du XXIème siècle. Soyons courageux, il y va de la crédibilité et de la légitimité de notre État et de l'action publique en général !

¹⁶ LAMBERT A. et MIGAUD D., « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », Revue française d'administration publique, 2006.